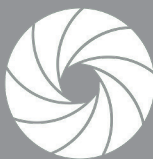


¿Qué hace falta para que
contemos con políticas
públicas de seguridad
y justicia basadas en
evidencia?



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD ^{MR}

¿Qué hace falta para que contemos con políticas públicas de seguridad y justicia basadas en evidencia?

En México, la falta de seguridad y justicia representan un problema histórico, cuyo origen no data de 12 años atrás sino de varias décadas. Si partimos de que lo ideal es que se aprenda tanto de los aciertos como de los yerros que se cometen, la realidad nacional caracterizada por elevados índices delictivos, el ejercicio de diversos tipos de violencia, la comisión de violaciones a derechos humanos y la falta de acceso a la justicia; demuestra que no hemos aprendido lo suficiente de los resultados de las acciones implementadas. Esto no representa algo menor pues las diversas autoridades en turno han pretendido tener resultados radicalmente distintos, aplicando las mismas fórmulas que han permitido que se cometan miles de homicidios dolosos, feminicidios, desapariciones, secuestros y demás ilícitos con plena impunidad.

Necesariamente, las miles de vidas perdidas o trastocadas por la violencia y delincuencia ameritan que dejemos de cometer los mismos errores. Por ello, se requiere que lejos de filias y fobias se realice un análisis objetivo de las acciones llevadas a cabo tanto por las pasadas administraciones federales como estatales, con el fin de identificar cuáles han sido los aciertos y yerros en materia de seguridad y justicia. Esta acción que pareciera ser un tanto simplista o sin sentido es un acto fundamental si efectivamente se busca reconstruir la paz que se anhela desde hace tantos años. La actualidad nacional representa una oportunidad única para que entre diversos actores sociales construyamos las políticas públicas basadas en evidencia de seguridad y justicia que México requiere.

Contar con políticas públicas basadas en evidencia debe ser una prioridad en nuestro país, pues implica contar con “un curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales”¹. Además, al requerirse que estas se encuentren basadas en evidencia se busca que se cuente con información objetiva, precisa, confiable y creíble para el diseño, gestión y evaluación de las acciones de gobierno específicas.

En nuestra publicación titulada *La seguridad y paz que el Estado nos debe* destacamos que para el diseño de las políticas públicas de seguridad y justicia se requiere forzosamente de un conocimiento integral del problema que se quiere atender, condiciones sociales, económicas, jurídicas, así como de metodologías de aplicación y evaluación de las políticas. Esto es crucial debido a que se encuentra vinculada a cuestiones fundamentales como a los procesos de participación de la sociedad, requiere flexibilidad para establecer prioridades, necesita innovación para llevar a cabo las transformaciones pertinentes, demanda calidad para distinguir lo estratégico en el proceso de transformación social que se desea alcanzar. Asimismo, debe entrar en un proceso de rendición de cuentas en donde se dé seguimiento y se analicen los resultados y la legitimidad de la política pública.

Debido a ello, desde el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) hemos insistido en la importancia de partir de diagnósticos claros en la materia. Esto es fundamental

¹ CFR. MIDEPLAN. (2016). GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 21/11/2018, DE MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA SITIO WEB: [HTTPS://WWW.INDER.GO.CR/ACERCA_DEL_INDER/POLITICAS_PUBLICAS/DOCUMENTOS/GUIA-DE-ELABORACION-DE-PP.PDF](https://www.inder.go.cr/ACERCA_DEL_INDER/POLITICAS_PUBLICAS/DOCUMENTOS/GUIA-DE-ELABORACION-DE-PP.PDF)

pese a que parece que algunos problemas que enfrenta el Estado mexicano están sobre diagnosticados y, por ende, ya no resulta necesario contar con evidencia que permita entender las causas y consecuencias de estos, identificar los actores relevantes del entorno, comprender su evolución histórica y proponer alternativas de solución coherentes con el diagnóstico. ¿Es esto así? ¿En realidad enfrentamos este grado de sobre diagnóstico? ¿De verdad conocemos con tal profundidad la génesis de los grupos de delincuencia organizada y sus actividades?

Lamentablemente, estamos convencidos que esto no es así y que una de las tantas lecciones que debemos aprender es que el fallo de las políticas de seguridad se ha debido parcialmente a la falta de comprensión del fenómeno delictivo, así como a la capacidad limitada de los gobiernos de modificar las conductas antijurídicas de manera sostenible y de reconocer a tiempo que las líneas de acción no están funcionando como se pensaba. Desde esta perspectiva, retomamos una serie de recomendaciones que realizamos en *La seguridad y paz que el Estado nos debe* para que se cuente con un diagnóstico riguroso a partir del cual se diseñen planes de acción adecuados:

1. Profundizar y especificar la dimensión y efecto de cada uno de los factores identificados en el problema actual de seguridad y justicia. Dado que se trata de un problema complejo, no basta con la enumeración de las causas pues se tiende a la simplificación pasando por alto, entre otras cosas, dinámicas específicas que pueden cambiar de un contexto local a otro.
2. Retomar el amplio *corpus* de producción académica sobre el tema para fortalecer el diagnóstico y, a partir de ello, afinar las propuestas de acción pública.
3. Complementar estos estudios con análisis monográficos y comparativos locales que permitirían comprender mejor las configuraciones específicas en las que las causas sociales, económicas e institucionales pueden comportarse de manera distinta.
4. No pasar por alto un elemento central como parte de las causas de la falta de seguridad: las dinámicas de los distintos grupos delincuenciales. Dichas agrupaciones que son diversas y de complejidad variable, no están siendo tomadas en cuenta como factores explicativos sino como consecuencia de los errores de las políticas social y económicas de los últimos años. Es un hecho que tales grupos son determinantes no solo de los niveles de violencia sino de las formas de esta. Un diagnóstico que no tome en cuenta la sociología de los distintos grupos delincuenciales—asociados o no al tráfico de drogas—, difícilmente podrá redundar en acciones públicas efectivas.
5. Ampliar el horizonte temporal del problema de seguridad. Si se toma como punto de partida exclusivamente el 2006, se pasa por alto que tanto la inseguridad como la violencia suponen procesos de descomposición más longevos y que, si bien actualmente han alcanzado niveles sin precedentes, estos no se podrían entender sin tomar en cuenta procesos que datan desde, por lo menos, finales de los años setenta.
6. La falta de seguridad no se puede entender exclusivamente a partir de un solo indicador, es decir, solo a partir de las cifras de delitos reportados. Es necesario hacerse de más indicadores y que estos sean de mayor calidad para ampliar el conocimiento sobre la delincuencia, la violencia y la respuesta institucional frente a dichos fenómenos. En este sentido, los proyectos de información que se desarrollen deben de caracterizarse por mejorar la calidad de los datos y de los procesos de integración, basarse en las normas técnicas estadísticas vigentes, prácticas internacionales y evitar la duplicidad de información que ya se mide con cierta regularidad. Por ejemplo, la medición de los homicidios no requiere una recopilación diaria. Por el contrario, se debe priorizar la generación de información de fenómenos que hasta el momento son desconocidos por el Estado

mexicano como el tráfico de armas, piratería, contrabando, cibercrimes, desplazamiento forzado, entre otros. De igual forma, se recomienda sistematizar los datos de órganos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Estamos convencidos de que para fortalecer los diagnósticos, diseñar y evaluar los planes de acción se requiere de un esfuerzo conjunto y corresponsable de distintos actores sociales para que cada uno aporte la experiencia adquirida. Incluso, cabe destacar que gracias a los Foros Escucha existe evidencia cualitativa aportada por diversos sectores sociales que si se complementara con la información cuantitativa seguramente enriquecería desde la concepción del fenómeno delictivo a nivel local hasta la definición del diseño y evaluación de las políticas de seguridad. El Estado mexicano cuenta con todas las herramientas disponibles para diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencias.

Recomendamos que la estrategia de seguridad se complemente a partir de tres ejes: inteligencia, fortalecimiento institucional y prevención del delito. Las propuestas vertidas en este documento son de carácter general por lo que requeriría un plan operativo y presupuestal acorde con cada una de estas.

1. Inteligencia

a. Protocolo de actuación policial en los aeropuertos del país

Con el fin de atender las áreas de oportunidad en los filtros de seguridad de los aeropuertos que pueden ser aprovechadas para la comisión de algunos ilícitos, es necesario desarrollar e implementar un protocolo de actuación policial en los aeropuertos del país en el cual se especifique que el único personal que deberá operar al interior del aeropuerto -incluyendo los filtros de seguridad- será personal certificado de Policía Federal. Asimismo, deberá establecerse que las cámaras de seguridad estarán a cargo del Centro de Control y Mando de Policía Federal (Contel), así como que se contará con un número proporcional de cámaras según el espacio del aeropuerto y actividades de supervisión por parte de la Unidad de Asuntos Internos de Policía Federal.

b. Debilitamiento de estructuras financieras de los grupos delictivos

Se debe combatir la estructura financiera de los delincuentes de manera más eficiente. Esto requiere mejorar el combate al lavado de dinero a través de una cooperación más dinámica con instancias internacionales como la OFAC (Office of Foreign Asset Control) del gobierno de Estados Unidos. De igual forma, se requiere incrementar el porcentaje de carpetas de investigación por este delito que alcanzan la etapa de judicialización y posteriormente, una sentencia. Asimismo, reformar la *Ley Federal de Extinción de Dominio* y supervisar su homologación e implementación local, así como poner en marcha un sistema eficaz de administradores judiciales. En particular, los recursos derivados de la operación criminal deben ser recuperados para reparar el daño a las víctimas directas e indirectas (lo que incluye a todo el colectivo social).

c. Tecnología como insumo para la inteligencia

En los últimos años, las autoridades de los distintos niveles de gobierno han hecho importantes inversiones públicas para adquirir equipamiento tecnológico, tales como cámaras de videovigilancia, equipos de cómputo, software especializado, entre otros insumos. Sin embargo, el uso de dicha tecnología principalmente ha sido contemplado como un método para inhibir las conductas delictivas o incluso reali-

zar espionaje conforme a la agenda política. La relevancia de la tecnología se encuentra, desde nuestra perspectiva, en la capacidad de generar información (inteligencia) accionable frente a la delincuencia. De esta forma, los insumos tecnológicos tendrían que permitir diseñar mejores intervenciones. En este sentido, se deben optimizar los procesos de compra y transparentar su uso y supervisión por parte de los tomadores de decisiones.

d. Fortalecimiento de Plataforma México

Aumentar los recursos asignados a Plataforma México con la finalidad de mejorar su estructura y garantizar su funcionamiento. Adicionalmente, se recomienda poner a disposición de más municipios la tecnología e infraestructura de Plataforma México para que desde el ámbito local se logren consolidar productos de inteligencia, así como potenciar el intercambio y cruce masivo de información estratégica. No obstante, se debe preservar en todo momento la seguridad tanto de su estructura tecnológica como de interconexión por los riesgos de ciberseguridad que implica el funcionamiento de esta infraestructura. Si se llegara a comprometer esta, las consecuencias serían severas pues se podría vulnerar tanto la seguridad nacional como los datos de los ciudadanos y Plataforma México junto con sus sistemas de información podrían dejar de ser un factor clave en el combate a los ilícitos.

e. Desarrollo de unidades de análisis de información en instituciones de seguridad

Impulsar que al interior de las instituciones estatales de seguridad se creen y desarrollen unidades de análisis de información e inteligencia con la finalidad de definir de manera más efectiva y eficientemente el perfil de los policías que se requieren en determinadas áreas, los operativos, patrones de patrullaje, entre otros aspectos. Estas unidades constituyen el puente entre las decisiones estratégicas y la operación en campo que puede ser de reacción o prevención.

f. Sistema de gestión de información en materia de desaparecidos

Priorizar la conformación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, del Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, así como del Registro Nacional de Fosas y el Banco Nacional de Datos Forenses contemplados en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. Además, recomendamos que estos deben estructurarse en conjunto con otros registros de albergues, hospitales, estaciones migratorias y del sistema penitenciario, entre otros. Esto permitiría la construcción de un sistema de gestión de información que permita el intercambio y cruce masivo de datos con fines de localización.

2. Fortalecimiento institucional

a. Promover una estructura meritocrática en instituciones de seguridad y justicia

Echar a andar un servicio real de carrera sustentado en perfiles, indicadores de desempeño y resultado que se construya sobre cargas de trabajo realistas y justas, sueldos y prestaciones adecuadas y homologadas. Un servicio de carrera que premie el sacrificio de los mejores y corrija o sancione la corrupción e ineficiencia de otros. Aquí se incluye la reforma el segundo párrafo de la fracción XIII, Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución que viola los derechos laborales e inhibe la actuación eficaz de policías, peritos o agentes ministeriales.

Recomendamos que este sea acompañado por la conformación de un verdadero sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de las áreas de seguridad, con el objetivo de cubrir los indicadores institucionales a los que se hace referencia previamente, así como los indicadores de desempeño individual de los servidores públicos.

b. Programas de profesionalización y capacitación de las instituciones de seguridad y procuración de justicia

Profesionalizar y capacitar a los cuerpos de seguridad y procuración de justicia es probablemente, uno de los retos más importantes de los actuales gobiernos, pues desde las pasadas administraciones se han invertido bastantes recursos en este rubro sin que se hayan alcanzado los resultados esperados. Desde esta perspectiva, es fundamental que este objetivo se entienda como una serie de acciones que involucran esfuerzos en materia presupuestal, participación y compromiso por parte de las autoridades, tiempo para conocer los resultados obtenidos y constante evaluación.

Una de las características de los programas de capacitación es que estos deben ser continuos pues no basta con que su duración sea de unas cuantas horas, si lo que realmente se busca es profesionalizar a los servidores públicos. En este sentido, se recomienda optar por capacitaciones semilla que efectivamente abonen al fortalecimiento de las instituciones. Además, se considera pertinente que se trabaje en la definición de los perfiles de los capacitadores, con el fin de garantizar que quienes vayan a impartir dichos programas cuentan con el conocimiento especializado que se requiere.

Se recomienda que los programas deben de estar enfocados en capacitar al personal de la administración pública, respecto a los cambios elaborados en el marco jurídico vigente, como el sistema de justicia penal acusatorio, la *Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como de otras leyes específicas que se han publicado en los últimos años.

Asimismo, se deberá capacitar a nivel operativo-táctico a aquellos elementos involucrados en tareas en campo complementando su formación con programas que fortalezcan la cultura de la legalidad y la perspectiva de género. Se recomienda garantizar que a estos elementos se les dotará y mejorará el equipamiento en función de la tareas de cada área, deberá involucrar desde armamento, equipos de comunicación, vehículos, uniformes, equipo de computo, softwares y cualquier otro elemento que permita desarrollar las funciones óptimas de los servidores públicos.

Por otro lado, es indispensable generar los mecanismos necesarios para que el personal mantenga en todo momento, una vocación de servicio que le permita mantenerse apegado a los valores de la institución que represente.

c. Consolidación del sistema de justicia penal adversarial

Es impostergable fortalecer las competencias de los integrantes de policías, procuradurías, fiscalías y tribunales de todo el país en materia de procesos y operación del sistema de justicia adversarial, iniciando por reconocer las bondades del mismo, identificando y resolviendo las deficiencias, en particular, aquellas que se refieren a las Unidades de Medidas Cautelares. En este sentido, es fundamental implementar líneas de acción a partir de las cuales se pueda dignificar la función de los servidores públicos, disminuir y hacer más eficiente la distribución de cargas de trabajo.

d. Profesionalización del personal del Instituto Nacional de Migración (INM) y de aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Desde hace más de una década se ha trabajado por tratar de garantizar la confiabilidad del personal involucrado en tareas de seguridad pública y procuración de justicia. Sin embargo, hay ciertas instituciones que se han mantenido al margen de este esfuerzo, pese a que por ley les corresponde atender áreas estratégicas que han estado vinculadas con el problema de seguridad que enfrenta México. Este es el caso del Instituto Nacional de Migración (INM) y del servicio de aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En reconocimiento a dicha situación, se propone la generación de un certificado único individual donde se concentren las acreditaciones en materia de capacitación, los controles de confianza y el régimen disciplinario de cada uno de los integrantes de dichas instituciones.

e. Creación de la Subdivisión Fronteriza de Seguridad Regional (SF)

Desarrollar una subdivisión de la división de Seguridad Regional de Policía Federal cuyo objetivo sea especializarse en atender los retos particulares de seguridad de la fronteras del país. Dicha división operará en las seis entidades federativas fronterizas del norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y en las cuatro entidades del sur que colindan con Centroamérica (Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo).

Dado que dichas zonas son áreas estratégicas en las dinámicas de entrada y salida del tráfico de personas, drogas, armas, productos apócrifos y contrabando; dicha subdivisión deberá estar compuesta por personal de la División de Seguridad Regional, de la Unidad de Inteligencia de Policía Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), así como de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y de aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Dicha subdivisión deberá contar con una unidad de análisis para diseñar intervenciones basadas en evidencia de reacción, prevención, reacción /prevención.

Cabe señalar que debido al vínculo que puede existir entre las conductas ilícitas referidas con la delincuencia del fuero común, se tendría que establecer un mecanismo coordinado de colaboración con las instituciones locales de seguridad y procuración de justicia, así como con otras dependencias con atribuciones específicas relacionadas con las problemáticas identificadas.

f. Creación de la Coordinación de Delitos de Alto Impacto

Aprovechar la experiencia y modelo de operación de la Coordinación Nacional Antisecuestro (Conase) en cuanto a sus funciones para la oportuna y debida aplicación de recursos para el combate al ilícito, la pronta y efectiva colaboración entre autoridades, la debida atención a las víctimas, así como su respectiva sanción acorde con la ley; con el fin de transformarla en una Coordinación Nacional de Delitos de Alto Impacto. Esta institución sería un puente entre las instancias encargadas de investigar y prevenir los hechos delictivos y de integrar mejor las áreas de política criminal, sin que esta supla lo que le corresponde a las instituciones de procuración de justicia (federal y estatales).

Este órgano atendería los siguientes ilícitos a través de cinco direcciones especializadas: homicidio doloso, secuestro y extorsión, robo de hidrocarburo, narcomenudeo y robo de vehículo. Aunado a ello, esta coordinación debería contar con una dirección propia de desarrollo tecnológico, así como con un centro de información. Este último con el objetivo de sistematizar los microdatos de cada uno de los ilícitos para ampliar los indicadores con los que se cuenta, pues no basta con conocer la cifra de carpetas de investigación y víctimas.

g. Órgano ciudadano de seguimiento de la Judicatura

La impartición de justicia es un eje del problema de seguridad que no suele ser analizado ni evaluado en nuestro país. Debido a la situación por la que atraviesa México, las instituciones involucradas en esta área no pueden continuar relegadas de la política pública de seguridad. Por esta razón se recomienda crear un órgano ciudadano honorario, con voz y voto, conformado por especialistas en la materia para que se trabaje de la mano del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de evaluar el trabajo del Poder Judicial y que exista la rendición de cuentas correspondiente de un actor fundamental para atender el problema de seguridad.

h. Reingeniería del Instituto Nacional de Migración (INM)

Es necesario que exista un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas en torno al Instituto Nacional de Migración, que incluya un comité ciudadano que supervise el cumplimiento de las recomendaciones en materia de derechos humanos; así como una contraloría interna independiente con capacidad de investigar las denuncias ciudadanas y las aplicaciones de sanciones internas.

Se debe asegurar que todas las autoridades gubernamentales encargadas de administrar la detención de inmigrantes lo hagan de manera compatible con los derechos humanos y la normativa internacional, y que sean responsabilizados en caso de que ocurran abusos. Por otra parte, es indispensable empoderar a los migrantes y comunidades para denunciar cualquier acto de abuso o incitación a la violencia dirigidas a ellos informándoles sobre los mecanismos disponibles. También es recomendable aumentar la transparencia y accesibilidad de los procedimientos de migración mediante la comunicación de requisitos para la entrada, admisión, estancia, trabajo, estudio u otras actividades, y la introducción de tecnología para simplificar los procedimientos.

i. Fortalecimiento de Unidades de Asuntos Internos

Uno de los pasos cruciales para disminuir la corrupción al interior de las instituciones gubernamentales, fomentar el respeto a la ley y disuadir la ilegalidad consiste en fortalecer las Unidades de Asuntos Internos, la contralorías, los comités de honor y justicia, las Visitadurías, los mecanismos de supervisión ciudadana, los canales de denuncia anónima y la protección del denunciante. En este sentido, es fundamental velar por la autonomía presupuestal e independencia operativa de las áreas de investigación interna y de control de dichas áreas.

Su trabajo es esencial porque ayudan a identificar los casos de abusos, corrupción e indisciplina en que puede incurrir el personal, y permiten investigar y sancionar a agentes que abusaron de su cargo, cometieron alguna indisciplina o fueron corruptos. Otras de sus funciones son identificar patrones de conducta que pueden ser nocivos para el cumplimiento de las metas de la institución. Los sistemas de control interno o disciplinarios deben ser vistos como la base de un servicio democrático.

j. Nueva política de colaboración con los Estados Unidos

Esta nueva política de colaboración debe permitir, por un lado, compartir una mayor cantidad de inteligencia (de información), así como un compromiso de parte del gobierno estadounidense por inhibir el tráfico de armas, proporcional al que el Estado mexicano hará en materia de drogas. La idea es promover una mejor gobernanza de la frontera norte, en donde los distintos actores que interactúan ese territorio promuevan estrategias para reducir la porosidad de la frontera respecto a las armas y la droga.

Para ello es indispensable reconocer la diversidad de los actores que participan en la política de seguridad de Estados Unidos, y sus interacciones. Una equivocación común es asumir que las decisiones en política de seguridad en este país recaen únicamente en el presidente o en el ejecutivo. Sin embargo, las políticas de seguridad, incluidas las relacionadas con México, son parte de un entramado complejo y burocrático que está sujeto a contrapesos. Esto incluye a tomadores de decisiones e instituciones de los tres poderes en los distintos niveles: federal, estatal y local. También hay otros actores políticos como grupos de interés, sector privado y organizaciones de la sociedad civil. La colaboración de México con ellos debe partir de un entendimiento fino de los incentivos particulares de cada uno, y de una estrategia específica para insertar la propuesta mexicana en sus agendas.

k. Nueva política de combate al tráfico y comercio ilegal de armas

Es necesario que la política para el combate para el tráfico, comercio y uso de armas de fuego se genere entre la federación y los gobiernos locales, con el objetivo de inhibir el acceso a las armas para los grupos delincuenciales tradicionales y organizados. En este sentido, es necesario tener presente el corto alcance que han tendido las campañas emprendidas hasta el momento, a la luz del alto porcentaje de delitos cometidos con este tipo de armas, así como la debilidad institucional federal y estatal especializada en esta materia.

Para la federación es imprescindible reconocer que México enfrenta un mercado gris de armas, las cuales ingresan principalmente en la frontera con los Estados Unidos para posteriormente ser adquiridas por los grupos de la delincuencia organizada y las bandas locales. Tan solo en agosto pasado, la Comisión Mexicana de los Derechos Humanos señaló que Texas fue el principal vendedor de armas para los grupos de la delincuencia organizada que se encuentran en el corredor de la frontera norte del país.

Adicionalmente, otro problema que deberá atenderse es el uso de armas perdidas. Este mismo reporte señaló que entre 2006 y 2017, 463 armas recuperadas en México fueron robadas o reportadas como perdidas tanto por particulares como por alguna autoridad mexicana, y aún quedan más de 15 mil que no han sido encontradas. Por lo que su recuperación debe de ser una prioridad. Otra situación que urge ser atendida es el ingreso de partes de armas ilegales para su posterior ensamblaje en México.

Para atender la compleja problemática descrita recomendamos la reforma al *Código Penal Federal* y la *Ley federal de armas de fuego y explosivos* (LFAFE) con la finalidad de adecuar dichas normativas a las armas de fuego que actualmente están disponibles y a las nuevas modalidades de tráfico y comercialización. Asimismo, resulta pertinente desarrollar e implementar medidas de fortalecimiento de las aduanas del país y construir bases de datos que concentren información tanto de las armas cortas y largas incautadas, las recuperadas desde las administraciones pasadas, las que se encuentran en manos de particulares y de la autoridad, aquellas que están perdidas, así como las partes incautadas de este tipo de armas. Este primer acercamiento dará información del reto que enfrentamos, así como del posible armamento que está en manos de los grupos delictivos y las nuevas dinámicas de tráfico de armas.

l. Generación de más mecanismos de transparencia en torno a la Unidad de Inteligencia Financiera

A nivel internacional las Unidades de Inteligencia Financiera se caracterizan por manejar información confidencial de las transacciones financieras de personas morales y físicas. Para realizar sus labores adecuadamente requiere discreción y coordinación con otras instituciones del sector público y privado. Con la finalidad de que haya mayor transparencia y rendición de cuentas respecto a las acciones emprendidas en materia de lavado de dinero, se deben publicar periódicamente listas de nacionales (personas

físicas y morales) cuyos activos hayan sido bloqueados y con quienes está prohibido entablar relaciones comerciales o que hayan sido sujetas de alguna sanción penal por este ilícito. Esta lista tendría que contener información histórica, actualizarse bajo criterios estandarizados y estar disponible bajo distintos formatos en una plataforma de acceso permanente.

Las labores de la UIF se evalúan internamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y externamente por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) periódicamente mediante un reporte bianual. Se requiere mayor claridad al momento de comunicar los resultados de estos reportes considerando el grado de complejidad técnico del tema. Estas acciones abonarán a que las labores de la UIF sean más transparentes y por lo tanto, que se entienda cuál es su papel dentro del régimen antilavado de dinero.

m. Mecanismo de seguimiento del gasto público en materia de seguridad y justicia: transferencias estatales y municipales

Implementar mecanismos de supervisión y seguimiento del gasto público en materia de seguridad y justicia es un tema que aún se encuentra pleno desarrollo en el Estado mexicano. Por un lado, si bien en los últimos años se han visto notables mejoras gracias a la elaboración de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información*, la Plataforma Nacional de Transparencia y las Obligaciones de Transparencia, aún queda un largo camino por recorrer.

Por ejemplo, cada año son públicos los ejercicios presupuestarios para cada ramo, pero en el caso de seguridad y justicia se carecen de diagnósticos robustos, tanto en lo federal, estatal y municipal, que permitan justificar lo destinado, y al término del año, los resultados obtenidos gracias a la inversión. De manera específica, tanto el entonces Subsidio para la Seguridad en los Municipios, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y el actual programa de Fortalecimiento para la Seguridad se encuentran en estas condiciones..

Para mejorar la calidad del gasto público en seguridad es imperante que la actual administración ponga especial énfasis en la planeación y operatividad de los recursos una vez que estos ya hayan sido asignados, así como en en los procesos de adquisiciones, de ejecución del gasto y de seguimiento de las normas estipuladas y mecanismos internos de operación.

Además, a lo largo de los últimos años se han identificado otros vacíos en la transparencia de los datos lo que promueve la total opacidad por parte de instituciones y servidores públicos. Tal es el caso del Instituto Nacional de Acceso a la Información el cual, ante la falta de claridad para determinar la apertura de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y actos de corrupción, es probable que la información sea reservada en caso de que algún usuario la solicite.

Una de las vías que proponemos en esta materia es la formación de un grupo especializado integrado por especialistas de dependencias públicas y de organizaciones de la sociedad civil para supervisar y analizar la aplicación del gasto en seguridad, así como para dar seguimiento a la actualización permanentemente de las bases de datos, de los criterios de distribución y de su respectivo ejercicio.

n. Redefinición del control de confianza

Avanzar en la implementación de los exámenes de control de confianza para todas las dependencias de seguridad y justicia del país, debe de ser prioridad para esta administración. Sin embargo, debido a los resultados que se han tenido de su aplicación sugerimos que estos se modifiquen robusteciendo el estudio socioeconómico, el examen toxicológico y limitando el uso del polígrafo a ciertos puestos y casos.

De manera particular, subrayamos la necesidad de generar parámetros que estén apegados a experiencias exitosas a nivel internacional y que su periodicidad sea rigurosa para que se cuenten con resultados confiables.

A nivel comunitario, la correcta implementación de los controles de confianza permitirá que las instituciones gesten relaciones de confianza con la ciudadanía y de manera paulatina, se lleve a cabo la dignificación de los cuerpos de seguridad del país.

o. Construcción de instituciones de seguridad y justicia

En la última década, los gobiernos de la región han avanzado hacia políticas de seguridad ciudadana y justicia que integran estrategias de prevención y control tanto de la delincuencia como la violencia, la aplicación de justicia y la reinserción social. Es decir, el objetivo es superar los abordajes de naturaleza reactiva y represiva, al diseño y la instrumentación de modelos que apuestan por la integralidad, los derechos humanos y la coordinación multisectorial. La particularidad de la situación de seguridad de nuestro país obliga a implementar con mayor prontitud este cambio de enfoque.

En este sentido, es indispensable reconocer que las instituciones estatales de seguridad y justicia que se integren al proceso de pacificación en México requieren de una gestión con base en evidencia y riguroso manejo de datos y estadísticas, así como de capacidad de proyectarse hacia el futuro y ampliar sus niveles de cobertura e incidencia. Esto debe llevarse a cabo sin perder las condiciones esenciales que garantizan su calidad o identidad.

El primer punto implica asegurar la fiabilidad de la información y las estadísticas, la profesionalización del personal y el acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación. El segundo se refiere a la profesionalización del personal a cargo que continúe con las políticas más allá de ciclos políticos, la implementación de mecanismos de financiamiento permanente y la apertura de espacios a la sociedad civil para que exista una rendición de cuentas. Por ejemplo, es fundamental trabajar en la construcción de Comisiones Estatales de Búsqueda de Personas Desaparecidas, de fiscalías estatales especializadas en desapariciones forzadas y cometidas por particulares, de las instancias correspondientes de asesoría victimal acorde con el sistema de justicia penal adversarial, entre otras. Asimismo, se requiere fortalecer las defensorías públicas, los servicios médicos forenses, las instituciones locales de seguridad y procuración de justicia.

Para llevar estas acciones a cabo se recomienda diseñar un plan de implementación de las distintas políticas públicas en la materia, considerando a todas las instituciones involucradas que conste de: un sistema de evaluación de desempeño de los servidores públicos, de la planificación y características de las capacitaciones, de indicadores de resultados, de análisis de gestión de proceso, así como de plan presupuestal. Esto permitirá llevar un seguimiento puntual y periódico de las fortalezas y áreas de oportunidad de las instituciones. También es recomendable promover el intercambio de experiencias exitosas que hayan demostrado ser eficientes para favorecer la coordinación interinstitucional e intersectorial entre todos los niveles de gobierno.

p. Coordinación entre autoridades

Lograr generar estrategias de coordinación entre autoridades de seguridad y justicia en los tres órdenes de gobierno será uno de los retos más importantes de esta administración. En los últimos sexenios, los mexicanos hemos visto cómo este objetivo ha sido utilizado únicamente como un recurso político en el que no se busca trascender del discurso.

En esta materia, es indispensable reconocer que la coordinación entre autoridades permitirá generar información que sea traducida en insumos de inteligencia con intervenciones más efectivas en campo. Al respecto, Plataforma México puede ser aprovechado como un gestor neutral de la información.

Un primer acercamiento que permita evaluar la efectividad y la voluntad interinstitucional se puede llevar a cabo mediante la implementación de grupos de élite en donde exista la participación de autoridades de los diferentes niveles de gobierno en un número específico de municipios. El criterio deberá de partir de diagnósticos y análisis de riesgos rigurosos que justifiquen su aplicación en áreas geográficas definidas, así como de requisitos específicos en los perfiles de los elementos de seguridad que serán elegidos para estas intervenciones. Involucrar a policías municipales y asignar rubros en las transferencias específicas debe ser una prioridad.

De manera histórica, México carece de instituciones de seguridad y justicia que fomenten la confianza entre unas y otras en gran medida por la falta de incentivos a la cooperación. Por ende, es urgente comenzar a trabajar en una nueva retórica a nivel país que abra paso a la construcción de mecanismos de cooperación.

3. Prevención del delito

a. Diseño de una política nacional de prevención del delito que pueda ser articulada en el ámbito local

Elaborar una política de prevención del delito que permee en local a través de la figura de los municipios, debe de ser un objetivo central para promover y financiar proyectos que pretendan atender las causas sociales e individuales que inciten a la generación de conductas delictivas. Para este fin, el gobierno federal a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, es el responsable de diseñar diagnósticos y metodologías de evaluación que permitan conocer, por un lado, el estado actual de los municipios y por el otro, sus resultados periódicos.

En este sentido, se propone que los programas de prevención del delito se centren en lo local y con una perspectiva de seguridad ciudadana, con el objetivo de entender integralmente las causas del delito y el conjunto de actores e intereses que se encuentran vinculados con la incidencia delictiva. Se busca salir de las generalidades para que se identifique de manera puntual factores de riesgo individuales, familiares, sociales y comunitarios propios del entorno en el que se pretende implementar el programa.

Aunado a esto, es necesario incorporar nuevos elementos para la elaboración de los diagnósticos, como el número y las condiciones en las que se encuentra el estado de fuerza del municipio y de la entidad; el perfil sociodemográfico de su población; los indicadores delictivos y la incidencia en conductas potencialmente riesgosas como el consumo de alcohol y drogas a nivel de calle. Además de los indicadores delictivos, es de suma importancia sistematizar y utilizar la información recabada durante los Foros Escucha para que coadyuve en el diseño de acciones con base en información cualitativa.

Una de las metas más importantes será el generar las estrategias políticas que garanticen su durabilidad a lo largo de los cambios del entorno, así como involucrar a personal capacitado en la materia. De igual forma, la evaluación de los programas de prevención debe realizarse desde una perspectiva económica de costo beneficio desde sus inicios con el objetivo de identificar la efectividad y eficiencia de los programas.

b. Políticas de reinserción social

Diseñar e implementar políticas transversales de reinserción social tanto en el ámbito federal como estatal que no dependan de las instituciones de seguridad pública, la cual tenga como una de sus estra-

tegias el desarrollo y puesta en funcionamiento de un protocolo para la atención integral de personas liberadas, ampliar la asignación de presupuesto a los programas que tienen como objetivo atender a las personas liberadas, generar modelos de intervención individual y familiar a los cuales se les dé seguimiento, creación de campañas de socialización para atender la estigmatización de esta población, entre otras acciones.

Respecto a este tema, recomendamos recuperar la experiencia y el trabajo realizado por el Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México durante la pasada administración ejecutiva.

c. Mayores espacios de participación ciudadana

Acercar y hacer partícipe a la ciudadana de las decisiones que se toman en el país, es una responsabilidad conjunta entre los gobernantes y la ciudadanía que permite el correcto ejercicio de la democracia mexicana. Un correcto modelo de participación debe considerar la opinión de asociaciones y organizaciones sociales, las agrupaciones comunitarias y la de cualquier individuo con alguna postura o interés.

Actualmente estos espacios de participación resultan insuficientes para las áreas de seguridad, legalidad y justicia, ya que en muchos casos se han utilizado como instrumentos para legitimar decisiones previamente tomadas o solo como espacios de consulta sin que ello implique tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos. El Estado enfrenta varios retos, por un lado, es indispensable que la burocracia adquiera experiencia en estos modelos de participación, al mismo tiempo que elabore mecanismos en los que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones de forma duradera y eficaz.

Por ejemplo, en materia de personas desaparecidas la organización social de colectivos y asociaciones ha resultado tan eficaz que derivó en la redacción y revisión de leyes y dictámenes, la participación en procesos de designación de altos funcionarios e incluso en tareas de búsqueda en campo y de sistematización de información. Cabe destacar que estos espacios no fueron diseñados por autoridades sino que surgieron por la inacción de estas ante el problema.

Por otro, es indispensable que se mejore la gestión eficiente de la información oficial emanada de los diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, bases de datos de estadísticas criminales, y garantizar que los ciudadanos tengan acceso a ella. La disponibilidad y calidad de la información es fundamental en la toma de decisiones porque permite un diagnóstico más riguroso del problema y su magnitud, al tiempo que disminuye el efecto de criterios subjetivos como la percepción de inseguridad, la discrecionalidad política y el efecto mediático.

d. Recuperación de los espacios públicos

Recuperar el espacio público es clave para generar ciudadanía y dar sentido al concepto de seguridad ciudadana como una estrategia de protección a la vida frente a riesgos o amenazas. Desde esta propuesta, se plantea que la recuperación de espacios públicos implique no sólo tener mejor mobiliario y calles en las ciudades, sino promover una mayor interacción entre distintos grupos sociales con el fin de construir las bases para la cohesión social. Desde esta perspectiva, estos recursos pueden promover una mayor participación de la sociedad para mejorar la seguridad en el entorno físico inmediato.

Al respecto, la evidencia señala que las zonas con mayor segregación geográfica son propensas a sufrir de indicadores delictivos más altos, por lo que es indispensable mejorar los espacios públicos y el diseño urbano con el fin de promover la interacción social y reducir los indicadores de impunidad.

e. Reducción de las desigualdades sociales

A nivel nacional, es necesario poner en marcha políticas públicas que atiendan las desigualdades socia-

les y no solo la referida al ingreso. En los países anglosajones se ha comprobado que la distribución del ingreso es un importante detonante de la violencia, sin embargo, para el caso mexicano no se ha logrado obtener evidencia contundente. Es por esto que se propone poner en marcha políticas sociales que mejoren los servicios de salud, educación, alimentación y empleo, sobre todo para los grupos sociales más desfavorecidos, con el fin de promover sociedades más equitativas, no solo en el plano salarial. Es posible que si se atiende esta situación se mejoren las relaciones de convivencia entre los mexicanos. Viéndolo desde otra perspectiva, esta propuesta pretende que la dimensión de seguridad sea transversal a las políticas sociales que se pretenden implementar en el próximo gobierno.

Es necesario reconocer también que se trata de un reto multisectorial y que es preciso involucrar áreas clave relacionadas a la prevención de la violencia como instituciones de salud, desarrollo social, urbanización y educación. La incorporación de nuevas voces va más allá de sumar enfoques, tiene por objetivo alcanzar una visión de consenso y un acuerdo sobre los principios que deben regir las políticas, esto independientemente de las capacidades diferenciadas de cada uno. Sin embargo, es importante evitar la asociación de la pobreza y la exclusión con delincuencia y violencia. Esto dificulta la integración de los programas sociales a una estrategia integral de seguridad. La evidencia en América Latina muestra que si bien las políticas de carácter social no tienen como objetivo principal reducir la delincuencia, sí tienen un efecto inducido y notorio a cierto plazo. En este sentido, las políticas sociales complementan, pero de ninguna manera sustituyen las políticas criminales convencionales.

f. Eficacia del sistema de justicia: reducir la impunidad

Al contar con instituciones de justicia más eficaces para resolver un delito, se reduce la posibilidad de que las personas incurran en una conducta delictiva, los costos de cometer un delito serán más altos que los de beneficios. Sin embargo, al tener tanto nivel de impunidad, reflejado en la elevada cifra negra y el alto porcentaje de denuncias que no logran una sentencia, hay mayores incentivos para que se cometa conductas delictivas de todo tipo. En este sentido, la autoridad debe buscar que la reforma del sistema de justicia reduzca la incapacidad para dictar sentencias y al mismo tiempo promover la confianza para que los ciudadanos denuncien cuando son víctimas de un delito.

Para implementar una reforma que tenga un efecto de largo plazo es importante realizar cambios en elementos centrales como el marco institucional, la asignación de recursos (humanos y financieros) y la legitimidad social. En particular, se requiere incrementar la cantidad de defensores públicos en el ámbito estatal y federal pues la carga de trabajo a la que están expuestos está fuera de toda racionalidad operativa.

Otra de las formas más efectivas de abordar la mala gestión y la impunidad en el sistema de justicia penal es fortalecer las instituciones de supervisión públicas internas y externas. Atendiendo al estatus de los defensores públicos, se requiere independencia de los poderes ejecutivos estatales para garantizar que su trabajo se realice sin presiones. La literatura coincide en que los mecanismos de rendición de cuentas son indispensables para generar legitimidad en el sistema de justicia.

Sin embargo, una reforma al sistema de justicia debe también considerar los efectos secundarios de la militarización de la seguridad pública en la independencia de las investigaciones criminales, especialmente a nivel local. Estos efectos serán más notorios con la operación de la Guardia Nacional y las interacciones con los actores del sistema de justicia.

g. Cohesión social y capital social

Promover la cohesión social y el capital social es fundamental para generar mayores vínculos de colaboración y confianza interpersonal entre los miembros de la comunidad. Por un lado, adoptar estos atributos sociales, promoverá acuerdos y valores locales que sin lugar a dudas influirán en la generación de entornos más seguros ante la defensa de espacios comunes, y por el otro, dotarán de mayores vínculos de confianza en las instituciones y en las autoridades de seguridad locales.

En este sentido, el Estado deberá enfocar sus esfuerzos en robustecer la participación de organizaciones comunitarias a escala local, la generación de liderazgos y de espacios de participación ciudadana formales e informales, entre otros. Los procesos de formación de cohesión y capital social deben privilegiar soluciones pacíficas de los conflictos sin tintes partidistas que fomenten algún grado de polarización o que promuevan la discriminación.